

'Formatieseizoen' luidde het redactioneel van september 1989 van de hand van het toenmalige lid van de Themis-redactie, E.M.H. Hirsch-Ballin. Hij wist toen niet dat het seizoen vruchtbaar zou zijn: het leverde hem het ministerschap van Justitie op. Vijf jaren later is het weer zo ver. Na een voor ons land bijzondere verkiezingsuitslag is het onmogelijk om op basis van slechts een of twee fracties een parlementair meerderheidskabinet te vormen. Anders dan in de Scandinavische staten zijn minderheidskabinetten in Nederland ongebruikelijk, hoewel niet uitgesloten.

Deze situatie geeft aanleiding nog eens te bezien of de conclusies vervat in de Eindrapportage van de Bijzondere Commissie Vraagpunten (de commissie-Deetman) een zeker realiteitsgehalte hebben.

Inzake de kabinetformatie, bevat de Eindrapportage drie aanbevelingen:

- a. tijdens de kabinetsformatie treedt, hoge uitzonderingen daargelaten, geen informateur meer op;
- b. een formateur (of eventueel informateur) brengt tussentijds rapport uit aan de Kamer;
- c. een nieuw kabinet presenteert zich binnen een week na de beëdiging van de ministers aan de Kamer.

*Ad a* Zeker in een situatie als die na 3 mei 1994 ligt het, zoals inmiddels gebleken is, niet voor de hand dat onmiddellijk een formateur optreedt. Welke fractie waagt zich eraan een of meer van haar politieke voorlieden als formateur reeds in het begin te zien 'afbranden'? De gene wie de formatie van 1977 nog voor ogen staat, weet dat een formateur zijn fractie in de oppositie kan doen belanden, ook al kwam die fractie als winnaar uit de verkiezingen. Voor de woorden 'hoge uitzonderingen daargelaten' van de aanbeveling moet kennelijk gelezen worden: 'indien – politiek – opportuun of haalbaar'. Daarmee blijft van de aanbeveling niets over. Het is moeilijk in te zien waarom zij toch werd gedaan.

*Ad b* Een 'democratische' aanbeveling is de tussentijdse rapportageplicht van de (in)formateur aan de Kamer. Deze werd ook reeds gedaan door de Staatscommissie-Biesheuvel. Het is ongebruikelijk dat anderen dan bewindslieden de Kamer inlichtingen moeten verschaffen. Wil men desondanks deze plicht creëren, dan zal dat bij wet moeten geschieden, waarbij de vraag rijst hoe zo'n wet moet luiden. Moet er bijvoorbeeld een verschoningsgrond in worden opgenomen à la die van art. 68 Gw? Doch ook al zou zo'n wet tot stand worden gebracht, welke is de sanctie op het weigeren of onvoldoende verschaffen van inlichtingen? Kan de Kamer dan een wantrouwensvotum uitbrengen? Het komt mij voor dat dit alles voornamelijk bellen blazen zou zijn. Immers ook nu reeds kunnen fracties of fractievoorzitters een (in)formateur doen weten dat zij niet met hem in gesprek willen gaan of blijven, wat zich overigens in de historie reeds heeft voorgedaan.

Bovendien, zou een inlichtingen- of rapportageplicht inhoudelijk iets betekenen? Zolang een of meer fracties die een meerderheid kunnen vormen, de kansen daartoe aanwezig achten, zullen zij het wel nalaten om een (in)formateur het vuur aan de schenen te leggen. En zo dit toch zou geschieden, is te verwachten dat er debatten ontstaan die eerder zullen bijdragen tot een verharding van de standpunten dan tot een spoedige vorming van een kabinet.



*Ad c* De aanbeveling dat een nieuw kabinet zich binnen een week na de beëdiging aan de Kamer presenteert, lijkt samen te hangen met de praktijk van de laatste decennia een meerderheidskabinet te formeren op grondslag van een (uitgebreid) regeerakkoord. De ministers kunnen dit als het ware overschrijven in het regeringsprogram, hetgeen wel moet lukken binnen een week. Het voorstel lijkt echter twee kwesties over het hoofd te zien. De eerste is dat er sprake zou kunnen zijn van een andere, minder 'parlementaire' formatiemethode. Het kan dan om diverse redenen gewenst zijn een nieuwe ministersploeg wat meer tijd te gunnen voor de opstelling van een regeringsprogram. Haastige spoed is zelden goed, om het eens origineel uit te drukken. De tweede kwestie is die van de eventuele sanctie op overtreding van die norm. Is het aannemelijk dat een juist geformeerd kabinet doorde kamermeerderheid waarop het, naar aan te nemen is, berust zal worden heengezonden, indien het de gestelde termijn overschrijdt? De vraag stellen is haar beantwoorden.

Het is opvallend hoeveel geschreven en ongeschreven regels men de laatste decennia op het punt van de kabinetformatie heeft willen introduceren: geen coalitiewisseling zonder verkiezingen, een door de Kamer aangewezen formateur, de grootste fractie levert de (in)formateur, geen ontbinding zonder consent van de Kamer, een rapportageplicht voor de (in)formateur, om nog maar niet te spreken van de gekozen minister-president. Het merendeel van deze voorstellen is tot op heden afgeschoten door (wisselende) meerderheden. Dat ligt ook voor de hand. Machtsvorming is, anders dan machtsuitoefening, procedureel en materieel moeilijk in rechtsregels te vatten, zeker zolang men blijft hechten aan het stelsel van evenredige vertegenwoordiging. Zou het niet goed zijn dergelijke discussies en regelgeving nu echt eens een tijd lang achterwege te laten en de aandacht te concentreren op andere dan staatsrechtelijke en staatkundige punten? Deze zouden voor het welvaren van de samenleving wel eens van aanmerkelijk groter gewicht kunnen zijn.

C.A.J.M.K.